

- Objet :    Projet de loi n° 5840 portant**
- a) création de l'Administration des Enquêtes Techniques ;**
  - b) modification de la loi modifiée du 22 juin 1963 fixant le régime des traitements des fonctionnaires de l'Etat et**
  - c) abrogation de la loi du 8 mars 2002 sur les entités d'enquêtes techniques relatives aux accidents et incidents graves survenus dans les domaines de l'aviation civile, des transports maritimes et des chemins de fer. (3282BFR)**

*Saisine : Ministre des Transports (25 octobre 2007)*

<b>AVIS DE LA CHAMBRE DE COMMERCE</b>
---------------------------------------

L'objet du présent projet de loi est d'adapter au cadre communautaire la législation et la réglementation relatives à la sécurité dans les modes de transport suivants : aviation civile, transports fluviaux et maritimes et chemin de fer. Il s'agit de consolider le cadre réglementaire dans lequel s'effectuent les enquêtes techniques, en donnant une structure juridique adéquate aux entités d'enquêtes déjà existantes, conformément au droit communautaire.

La Chambre de Commerce déplore que la fiche financière que prévoit l'article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat a fait défaut dans le dossier qui lui est parvenu en vue de la rédaction de son avis.

Le présent projet de loi s'inscrit dans un contexte où l'actuel cadre légal<sup>1</sup> n'est pas à même de satisfaire pleinement à deux exigences communautaires qui sont le parachèvement d'un grand marché unique des services de transport et une sécurité optimale dans tous les modes de transport (hormis le mode routier).

La Chambre de Commerce note tout de même que le projet de loi arrive au terme de plus de vingt années d'encadrement législatif progressif : alors que la directive 1994/56/CEE<sup>2</sup> a défini les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents en matière d'aviation civile, la loi du 8 mars 2002 a effectué une transposition partielle de ladite directive, en élargissant tout de même les champs d'application aux domaines ferroviaire et maritime. Le règlement grand-ducal du 6 juin 2003 a quant à lui permis de définir des spécifications complémentaires concernant les enquêtes techniques relatives aux accidents et aux incidents graves survenus dans le domaine du transport ferroviaire. Dans la foulée, la directive 2004/49/CE<sup>3</sup> concernant le « paquet ferroviaire » et qui a fait suite au Livre Blanc sur la politique européenne des transports<sup>4</sup>, a caractérisé quatre axes principaux de

---

<sup>1</sup>Loi du 8 mars 2002 encadrant les entités d'enquêtes techniques relatives aux accidents et incidents graves survenus dans les domaines de l'aviation civile, des transports maritimes et des chemins de fer.

<sup>2</sup> Directive 1994/56/CEE du Conseil du 21 novembre 1994 établissant les principes fondamentaux régissant les enquêtes sur les accidents et les incidents dans l'aviation civile.

<sup>3</sup> Directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 sur la sécurité ferroviaire.

<sup>4</sup> Le Livre Blanc découle de la stratégie de Lisbonne (2000).

développement des transports, ces axes étant le développement des méthodes communes de sécurité, la conciliation des règles de sécurité avec l'ouverture du marché (reconnaissance mutuelle), l'introduction des principes de transparence et d'information en matière de services de transport, et enfin l'établissement des organismes d'enquêtes indépendants sur les accidents.

Depuis la fin de l'année 2007, l'enjeu est de donner à l'entité d'enquêtes techniques une véritable structure institutionnelle, construite sur les bases du droit administratif, et qui permette à ladite entité de jouir d'une indépendance par rapport aux acteurs des services de transport, conformément à l'article 21 de la directive 2004/49/CE.

La Chambre de Commerce entend dans son avis formuler trois types de commentaires :

- sur la pertinence du présent projet de loi par l'analyse de la cohérence économique et législative au regard de l'élaboration progressive du cadre communautaire ;
- sur les enjeux que porte la création d'une administration nouvelle, notamment du point de vue de l'efficacité publique ;
- sur quelques questions plus ciblées sur le contenu du projet afférent.

Concernant le premier point, il convient de rappeler que le projet de loi en question vise la prévention des accidents dans tous les modes de transport et la garantie de conditions de sécurité semblables entre ces modes. La logique poursuivie de parachèvement d'un marché unique des transports, en satisfaisant aux obligations de sécurité, est louable à bien des égards. Pour autant, elle revêt également une dimension économique et, par conséquent, stratégique<sup>5</sup>. Ainsi, en créant une entité des enquêtes techniques commune au niveau national aux différents modes de transport, les autorités rassemblent sous la même administration les prérogatives de contrôle de la sécurité. Certains secteurs de transport, en donnant l'impression d'être davantage encadrés en matière de sécurité, pouvaient bénéficier d'un « avantage comparatif » sur les autres, ce qui pouvait conditionner une concurrence entre services de transport dans l'attraction des consommateurs et usagers, concurrence s'avérant le cas échéant dommageable. Le paquet ferroviaire découlant de la directive de 2004 a ainsi permis au secteur en question de rattraper un retard en termes de qualité de l'encadrement administratif (en matière de contrôle *ex post* de la sécurité) sur le secteur de l'aviation civile. Autrement dit, ce projet de loi est susceptible de garantir un équilibre dans l'usage des moyens de transport, en promouvant notamment ceux de nature à satisfaire le plus les exigences de développement durable.

Par ailleurs, l'homogénéisation par une administration commune des conditions de sécurité à travers l'ensemble des modes de transport nationaux est à même d'engendrer des économies d'échelle relatives à l'exercice du contrôle public de la sécurité et à réduire les

---

<sup>5</sup> Pour rappel, lors du bilan à mi-parcours du Livre Blanc sur les transports (décembre 2005), le Commissaire Barrot rappelait les enjeux économiques que revêt la politique des transports en Europe. En premier lieu, la mobilité ne peut pas être freinée au sein de l'espace européen ; même si on le voulait, la croissance économique implique une croissance des transports. Le trafic routier des marchandises doit doubler d'ici 2020, de même que le trafic aérien. Dans les nouveaux Etats membres, l'utilisation des voitures s'accroît à un rythme rapide. Il ne s'agit donc pas de freiner la mobilité. Ensuite, « la mobilité est un atout majeur pour la compétitivité. Il faut rompre avec le dogme de la déconnexion du taux de croissance des transports avec le taux de croissance du PIB. La stratégie des transports est un élément essentiel pour atteindre les objectifs de Lisbonne. Il faut cependant conjurer les effets négatifs : la congestion des trafics dont le coût est évalué à 1% du PIB de l'UE ; la dégradation de l'environnement (26% des émissions de CO2 proviennent du transport) ; l'insécurité sur les routes d'Europe (44000 morts par an) et les risques accrus du transport aérien liés à la croissance continue du trafic ».

coûts de transaction inhérents au fonctionnement du marché des transports. Il s'agit donc d'un gage de plus grande efficacité du marché des transports dans son ensemble.

L'élaboration du cadre juridique luxembourgeois en matière de sécurité des transports (plus largement en matière de transport) semble obéir à une logique progressive et cohérente. Sous l'impulsion du droit communautaire dérivé, le secteur de l'aviation civile a été « précurseur », en particulier au niveau de la définition des principes régissant les enquêtes en matière d'accidents (cf. Directive de 1994). La loi précitée de 2002 a élargi les champs d'application de ces principes aux autres secteurs des transports. Puis une nouvelle impulsion communautaire a été donnée avec la directive 2004/49/CE qui s'est appuyée quant à elle sur le secteur ferroviaire, avec la mise en place d'une autorité de contrôle en charge de la sécurité. Avec le projet de loi afférent, le Gouvernement vise à procéder à un élargissement de l'exercice administratif de contrôle à l'ensemble des secteurs. Il apparaît ainsi que la stratégie réglementaire en matière d'encadrement juridique des secteurs de transport a consisté à expérimenter à un secteur des réformes, puis à les élargir le cas échéant à l'ensemble des secteurs, stratégie qui semble jusque là avoir été efficace.

Si la Chambre de Commerce salue la cohérence progressive de l'élaboration du cadre réglementaire en question, elle tient à souligner les risques que revêt la création d'une nouvelle administration. L'enjeu est double de ce point de vue. Il s'agit en effet de garantir les conditions d'un fonctionnement efficace de ladite administration, dans un contexte où l'utilisation des fonds publics requiert une gestion rigoureuse. Il importe par ailleurs que le projet de loi donne toutes les garanties d'une véritable indépendance des entités d'enquêtes techniques par rapport aux acteurs privés et/ou publics.

La Chambre de Commerce entend formuler plusieurs types d'interrogations sur le projet de loi afférent.

D'abord au Chapitre 1<sup>er</sup> du projet de loi, sont définies les circonstances qui donnent lieu à l'intervention de ladite administration, en l'occurrence des accidents, matériels ou corporels, graves ou moins graves. La définition de ces termes implique d'engager l'action de l'Administration des Enquêtes Techniques dans tous les cas d'incidents ou d'accidents légers qui concernent, soit des usagers des transports, soit des salariés, et surtout de l'engager la plupart du temps pour ce type d'événements. Or, en cas de dommages lors de ces derniers, il existe des procédures, le plus souvent de nature civile, comme par exemple les expertises commandées par des compagnies d'assurances, procédures et moyens d'enquêtes qui permettent précisément d'aboutir à la réparation des préjudices. Dans le cas d'une entreprise du secteur des transports importante par ses effectifs opérationnels, les occurrences d'incidents liés au travail étant nombreuses, est-il approprié de prévoir systématiquement l'intervention de l'Administration pour enquêter sur les conditions desdits incidents ?

Ensuite, au sujet des accidents les plus graves, pour lesquels sont engagées des procédures pénales, les actions de l'Administration des Enquêtes Techniques dépendante du Ministère des Transports devront se conjuguer efficacement avec celles de l'Inspection du Travail et des Mines, ainsi qu'avec celles des autorités judiciaires, lesquels disposent déjà d'outils efficaces pour déterminer les circonstances de tels accidents.

Deux remarques enfin sur les enquêteurs de l'Administration en question : outre les pouvoirs qui incombent à l'exercice de leur tâche, définis dans l'article 7, la Chambre de Commerce pose la question de savoir si les enquêteurs peuvent agir en dehors de toute

ordonnance délivrée par le tribunal compétent. De ce point de vue, le projet de loi doit préciser les choses. La dernière remarque porte sur la qualification spécifique qui doit être celle des enquêteurs de l'Administration créée par le projet de loi afférent, ce qui exige de recruter des enquêteurs disposant de compétences très prononcées et pertinentes.

\* \* \*

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le présent projet de loi.

BFR/SDE